

---

# Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas <sup>1</sup>

Ángel MENÉNDEZ REXACH  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad Autónoma de Madrid*

**Sumario:** I. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN.  
– II. EL REPARTO DE COMPETENCIAS URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: 1. Criterios de delimitación. 2. Actuaciones de interés regional y planeamiento municipal. – III. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: 1. Facultades sobre la aprobación. 2. Modificación o revisión de planes. 3. Facultad de suspensión. 4. Privación temporal de las competencias de planeamiento. 5. Disolución de órganos de la Corporación. – IV. DISCIPLINA URBANÍSTICA: COMPETENCIA MUNICIPAL PRIMARIA EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: 1. Actuaciones sin licencia. 2. Actuaciones con licencia ilegal. – V. OBRAS PÚBLICAS Y LICENCIA MUNICIPAL: 1. Obras exentas de control preventivo municipal. 2. Ejecución de actuaciones contra plan por razones de urgencia o excepcional interés público. – VI. COMENTARIO CRÍTICO.

## I. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN <sup>2</sup>

El reconocimiento de la autonomía municipal y provincial en la Constitución de 1978 (arts. 137 y 140) garantiza a las esferas territoriales respectivas un ámbito propio

---

1. Este trabajo es una versión actualizada del publicado por el autor con el título «Autonomía municipal urbanística: contenido y límites» en la *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 5 (enero-junio 2006), p. 13 y ss. Se han ampliado algunos aspectos y se han centrado en la Comunidad de Madrid las referencias a la legislación autonómica.

2. Abreviaturas utilizadas: *Ar.*: Aranzadi; *art.*: artículo; *arts.*: artículos; *BOJA*: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía; *CE*: Constitución Española; *etc.*: etcétera; *FD*: Fundamento de Derecho; *FFJJ*: Fundamentos Jurídicos; *FJ*: Fundamento Jurídico; *LBRL*: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local;

de actuación e implica la imposición de unos límites (por otro lado, de no fácil definición) al legislador. Esta declaración constitucional enlaza con el artículo 9 de la Constitución de 1931 («Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia») y contrasta con el criterio de las Constituciones decimonónicas, que, salvo la de Cádiz, en la que se establecían los principios básicos del «gobierno interior de las provincias y de los pueblos» (arts. 309 y ss.) y, en menor medida, la de 1869 (art. 99), entregaban al legislador ordinario la regulación de la organización y funciones de los Ayuntamientos y Diputaciones. Ahora bien, había una fundamental diferencia entre las Constituciones liberales (1812, 1837, 1869) y las de corte moderado o conservador (1845, 1876). Mientras que las primeras disponían la elección popular de los Ayuntamientos, Alcaldes y Diputaciones, las segundas excluían de dicha elección a los Alcaldes, atribuyendo al Rey la facultad de nombrarlos a través de los Ministros o del Gobernador Civil, según el número de vecinos. Como ha señalado el profesor Gallego Anabitarte, «en estas oscilaciones constitucionales entre una mínima regulación constitucional de los Ayuntamientos y Diputaciones o la entrega de esta materia al legislador ordinario, la novedad radical del siglo XX es, primero, afirmar constitucionalmente la autonomía de las Corporaciones locales en la gestión de sus intereses y segundo, introducir una jurisdicción constitucional que vigile el respeto del legislador a este principio»<sup>3</sup>.

El problema más importante que plantea el reconocimiento constitucional de la autonomía local, tanto desde la perspectiva positiva de la determinación de su contenido competencial como desde la negativa de su defensa frente a posibles invasiones, es que, como ha sido reiteradamente subrayado, no se proyecta sobre un elenco de materias que esté prefigurado en la Constitución con mayor o menor precisión (como ocurre con las Comunidades Autónomas, para las que el artículo 148 hizo un diseño, aunque fuera meramente orientativo y referido a una primera fase, hoy ya superada, de la puesta en marcha de estas Instituciones). La Constitución se limita a decir que estas entidades «gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos» (art. 137). De esta configuración tan abstracta de la autonomía local se desprende, sin duda, el reconocimiento de una cierta capacidad de autorregulación o autodeterminación, pero su alcance concreto se remite a la legislación estatal y autonómica, de acuerdo con la distribución competencial existente en materia de régimen local<sup>4</sup>. Desde esta

---

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LS: Ley del Suelo; LSM: Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; ss.: siguientes; SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional; SNU: Suelo no urbanizable; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TC: Tribunal Constitucional; TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

3. *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Civitas, Madrid 1994, p. 137, donde se hace la síntesis histórica recogida en el texto.

4. La literatura sobre el tema es abundantísima. Para una visión general reciente, deben consultarse, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», y

perspectiva la posición constitucional de las entidades locales ofrece cierta similitud con la de las Constituciones históricas, pero los dos elementos nuevos antes mencionados introducen una diferencia sustancial o cualitativa, ya que, por un lado, marcan un límite a la legislación estatal y autonómica y, por otro, proporcionan un parámetro de control de la constitucionalidad de esas leyes, que pueden ser anuladas por contravenir la garantía constitucional de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional tuvo que abordar, desde sus primeras sentencias, el significado de la autonomía local y, a los efectos que aquí interesan, lo centró en torno a las siguientes afirmaciones:

a) El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, pero no con la previsión de controles genéricos e indeterminados que situarían a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales (STC 4/1981, de 2 de febrero).

b) La garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto o un ámbito de competencias determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (STC 32/1981, de 28 de julio y STC 40/1998, entre otras).

c) La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 32/1981, de 28 de julio y STC 27/1987, de 27 de febrero). «Sería contrario a la autonomía municipal una intervención inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos» (STC 170/1989).

---

F. VELASCO CABALLERO, «Autonomía municipal», ponencias presentadas en el II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, recogidas en el volumen *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 13 y ss. La evolución de la jurisprudencia constitucional en la materia puede seguirse a través de las crónicas de L. POMED SÁNCHEZ, publicadas en los sucesivos números del *Anuario del Gobierno Local* del Instituto de Derecho Público y la Fundación Democracia y Gobierno Local. La relación entre autonomía local y urbanismo se analiza en las ponencias presentadas por los profesores R. GÓMEZ FERRER y E. DESDENTADO DAROCA, en el III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Granada, en febrero de 2008, con el título «El control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad?», aún no publicadas, pero disponibles en la página web de la Asociación.

d) El régimen jurídico de las autonomías locales tiene un carácter concurrente o bifronte que hace imposible calificarlo como intracomunitario o extracomunitario, porque el Estado tiene competencia para establecer las bases sobre el régimen local (art. 149.1.18.ª CE), mientras que a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas en esta materia les corresponde mediante Ley la regulación del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio, pero ajustándose a esas bases establecidas por el Estado (STC 84/82, de 23 de diciembre).

La dimensión positiva de la autonomía local, que es la que más interesa aquí, consiste en la atribución a las Corporaciones Locales de las competencias necesarias para la defensa de sus intereses respectivos. Así se prevé en el artículo 2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

El urbanismo es una de las materias que más directamente afecta al círculo de intereses municipales y así lo pone de relieve la propia LBRL al disponer que estas entidades ejercerán «en todo caso» competencias en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» [art. 25.2.d)], si bien, como en todas las demás «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

La STC 159/2001, de 5 de julio, es seguramente la que ha hecho un mayor esfuerzo de concreción del significado de la autonomía local en su proyección sobre el urbanismo. Al resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación a diversos artículos del Decreto Legislativo catalán 1/1990, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta Comunidad en materia urbanística, abordó, con carácter general, los problemas de articulación entre la autonomía local y la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. La sentencia recuerda el significado de dicha autonomía garantizada en la Constitución (FJ 4), puntualizando (FJ 5) que se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, cuyo artículo 3 establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

En su intento de identificar el canon de constitucionalidad a seguir para determinar si se respeta o no dicha autonomía, la sentencia explica que «el cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local», pero no toda ella sino «sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones (...), mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (ibídem).

La consecuencia de esta distinción es obvia: «En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

A la luz de estas consideraciones, la sentencia examina la constitucionalidad del precepto (artículo 15 del citado Decreto Legislativo y, por conexión, el artículo 218 LS76), que permitía el establecimiento de la llamada «tutela urbanística» (nombramiento de un Gerente o subrogación por la Comunidad Autónoma) en caso de incumplimiento grave por un Ayuntamiento de las obligaciones derivadas de la Ley o del planeamiento urbanístico. Para resolver la cuestión, el TC utiliza como canon de constitucionalidad el artículo 60 LBRL, que también establece un control de legalidad, pero no en la forma de una sustitución o subrogación orgánica general (como la del precepto cuestionado) «sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate» (FJ 6). La conclusión es que la primera modalidad de control (sustitución orgánica) es incompatible con la autonomía local, mientras que la segunda es admisible. A este motivo de rechazo, que sería por sí solo suficiente, se añaden otros dos: *a)* que el precepto cuestionado permite que el mecanismo de la subrogación se active directamente, sin un requerimiento previo («preceptivo, por el contrario, en la LBRL»); *b)* que no exige que el incumplimiento del ente local afecte a competencias estatales o autonómicas, en contra, igualmente, de lo previsto en el artículo 60 LBRL (FJ 7). Esta sentencia contiene también una importante doctrina sobre el alcance de la autonomía municipal en relación con la aprobación del planeamiento urbanístico, a la que después haremos referencia.

La doctrina de la STC 159/2001 se reitera en la STC 240/2006, de 20 de julio, que resolvió el primer conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad de Ceuta contra la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, que atribuía al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva del planeamiento general de esta ciudad (y la de Melilla). La sentencia parte de la premisa de que, para resolver estos conflictos en defensa de la autonomía local, se debe aplicar la doctrina constitucional sobre el significado de la autonomía de estas entidades, que la sentencia reproduce y que ya hemos expuesto en líneas generales. Tiene interés destacar la insistencia del Alto Tribunal en que la LBRL no

se puede utilizar como canon de constitucionalidad (porque una Ley estatal no se puede utilizar como parámetro de control de la constitucionalidad de otra). El contenido mínimo de dicha autonomía hay que deducirlo de los artículos 137, 140 y 141 CE <sup>5</sup>.

No podemos aquí analizar en detalle el significado constitucional de la autonomía local ni los problemas que suscita la garantía de su efectividad. Las referencias anteriores son suficientes para destacar las líneas maestras que la jurisprudencia constitucional ha sentado al respecto. En síntesis, la garantía de la autonomía local no implica la reserva de un contenido competencial predeterminado en favor de las Corporaciones locales, sino el derecho de estas Corporaciones a intervenir de modo efectivo y no meramente simbólico en la esfera de los intereses que les afectan. Ahora bien, el grado de intervención y la modalidad de la misma depende del legislador ordinario, por lo que no hay una sola opción sino varias constitucionalmente admisibles, siempre dentro del respeto a las bases del régimen local fijadas por el legislador estatal. Los atentados contra dicha autonomía pueden proceder tanto del legislador estatal como del autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando, al concretar el repertorio de atribuciones de las Corporaciones locales, no hagan efectivo el derecho de éstas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. También conviene recordar que el Alto Tribunal ha consagrado una concepción de la autonomía local que puede calificarse de maximalista, según la cual no caben controles genéricos de legalidad ni, por supuesto, de oportunidad, admitiendo únicamente la tutela de legalidad en supuestos concretos en que los actos locales supuestamente ilegales incidan en el ámbito competencial del Estado o de las Comunidades Autónomas, es decir, para la defensa de las atribuciones de dichas esferas territoriales (así, por ejem-

---

5. «Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE ‘son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores’ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo» (FJ 8).

plo, STC 14/1981, ya citada, FJ 10). El resultado de esta concepción es la inevitable judicialización de los conflictos entre unas y otras entidades.

Este trabajo se centra en el estudio de la autonomía urbanística municipal en relación con la aprobación del planeamiento, la disciplina urbanística y las obras públicas estatales y autonómicas. Pero, antes, haremos una rápida reseña de los criterios de delimitación competencial en la legislación autonómica.

## **II. EL REPARTO DE COMPETENCIAS URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

### **1. Criterios de delimitación**

Los problemas de delimitación competencial en materia de urbanismo entre las Comunidades Autónomas y los Municipios son difíciles de resolver por la ausencia de criterios legales, lo que ha obligado a la jurisprudencia a un gran esfuerzo por reconducir la conflictividad a unas pautas objetivas no siempre fáciles de aplicar (ejemplo típico: la doctrina establecida sobre el alcance de las facultades del órgano autonómico competente para la aprobación definitiva del planeamiento municipal). La legislación autonómica ha renunciado a trazar una delimitación competencial nítida, porque quiere reservar a la Administración regional facultades para desarrollar una acción urbanística propia y directa, que puede solaparse con la que llevan a cabo los Municipios. En contrapartida, la citada legislación insiste en la necesaria concertación y cooperación entre ambas Administraciones, estableciendo mecanismos orgánicos y procedimentales a tal efecto. El resultado es que la articulación entre Comunidades Autónomas y Municipios ha de buscarse en estas leyes materia por materia, si bien en términos generales puede considerarse válida la afirmación de que el urbanismo es una competencia primariamente municipal, que se ejerce dentro de los límites marcados por la legislación autonómica y bajo el control de esta misma esfera territorial en algunos aspectos concretos en que están en juego los intereses supramunicipales.

La distribución competencial existente implica una clara atribución de las competencias legislativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas, mientras que en relación con las competencias ejecutivas la situación es mucho más confusa, al no estar definidas con precisión las atribuciones de aquéllas y de los municipios. La legislación autonómica no parece haber tenido interés en abordar este problema, dejando la delimitación competencial en el terreno de los principios generales. Una excepción es la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM), que especifica las actividades que comprende la genérica ordenación urbanística, atribuyéndolas en algunos casos a la competencia municipal mientras que en otros las asigna a la Administración urbanística competente, sin

mayor concreción <sup>6</sup>. En otros casos, la legislación autonómica se limita a decir que esa actividad es responsabilidad compartida entre la Comunidad Autónoma y los Municipios, si bien atribuye a éstos una competencia residual en la materia y regula la intervención de aquélla con el criterio del interés supramunicipal (así, la Ley urbanística valenciana, artículo 5 de la Ley 16/2005, que, en este punto sigue la pauta de la Ley 6/94, reguladora de la actividad urbanística: artículo 4) <sup>7</sup>. Finalmente, hay leyes autonómicas que, sencillamente, eluden el problema, al no establecer criterio alguno de distribución competencial. Es el caso, por ejemplo, de la Ley andaluza 7/2002, de Ordenación Urbanística, que se limita a establecer que «en ejecución de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios» (art. 2.1), invocando más adelante (art. 4) los principios de cooperación y colaboración.

Pese a que la delimitación competencial entre ambas esferas territoriales no se establece con precisión en la legislación autonómica, en ella se pueden detectar claramente los criterios que manejan el Tribunal Constitucional y el Supremo sobre la autonomía local en las materias que nos ocupan. Los datos legales ponen de relieve, por un lado, la facultad de las autoridades regionales para acuñar los instrumentos de planeamiento que consideren más adecuados para canalizar sus políticas territoriales, con independencia de que esos instrumentos se califiquen como ordenadores del territorio o urbanísticos, que es un dato adjetivo. Por otro lado, esa legislación confirma la tesis de que lo decisivo no es la denominación de la competencia, sino que la misma se vincule o no a la tutela de los intereses supralocales que representan las Comunidades Autónomas. De ahí que los instrumentos de jerarquía superior (supramunicipal) constituyan un marco de referencia de obligado respeto para los de ámbito inferior (municipal). Ello no impide que el grado de vinculación entre unos y otros instrumentos sea diferente, ya que es frecuente que la citada legislación distinga entre de-

---

6. El esquema es el siguiente (arts. 2.2 y 4-7): *a)* Garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo (art. 4), competencia general municipal; *b)* Planeamiento urbanístico (art. 5), competencia de la Administración urbanística que tenga atribuida en cada caso esta potestad; *c)* Ejecución del planeamiento (art. 6), competencia de la Administración urbanística (genéricamente); *d)* Intervención en el uso del suelo y en la edificación (art. 7.1 y 7.2), competencia municipal; *e)* Incidencia en el mercado inmobiliario (art. 7.3 y 7.4), competencia de la Administración urbanística regional y municipal.

7. El artículo 5 de la Ley 16/2005 establece que: «1. La Generalitat y los Municipios comparten la responsabilidad de la actividad urbanística según determina esta Ley. Corresponde a los Municipios, además de las competencias urbanísticas que la Ley les atribuya, las que no estén expresamente atribuidas a la Generalitat (...). 3. La intervención administrativa en urbanismo respetará la garantía institucional de la autonomía local recogida en el artículo 140 de la Constitución. La intervención de la Administración de la Generalitat se centrará en los aspectos de interés supramunicipal regulados en el artículo 85 de esta Ley, con especial atención a la ordenación del territorio o la preservación del medio ambiente, mediante el ejercicio de sus potestades administrativas».



terminaciones directamente vinculantes para el planeamiento inferior, frente a otras que tienen mero valor indicativo o de recomendación. En ocasiones, se introduce también un matiz de interés consistente en que las determinaciones del planeamiento superior sólo son directamente aplicables en defecto de los instrumentos de planeamiento municipal, es decir, que se aplican de forma subsidiaria.

Es indiscutible que el planeamiento supramunicipal cumple una función de coordinación del planeamiento municipal, para el que no sólo constituye obligada referencia, sino que se ordena su adaptación en los plazos que se señalan e, incluso, se prevé la subrogación de la Comunidad Autónoma en la competencia municipal si se incumple la obligación de adaptar. Con la misma finalidad de no poner en entredicho los objetivos de la planificación de ámbito superior, las leyes autonómicas establecen la suspensión del planeamiento municipal y del otorgamiento de licencias durante el periodo de elaboración o revisión. Estas técnicas han sido expresamente respaldadas por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 149/1991 y 36/1994, con base en el respeto a las competencias supramunicipales.

La función de todos estos instrumentos de ordenación no es uniforme, pero en los que tienen la finalidad de ordenación global del territorio está clara su vocación de servir de marco de referencia a los instrumentos de planeamiento municipal, sin perjuicio de que el grado de vinculación de sus determinaciones pueda ser diferente. En estos instrumentos supramunicipales la Comunidad Autónoma formaliza su propia concepción territorial y objetiva, y el control que está llamada a ejercer sobre los instrumentos municipales. Desde esta perspectiva, la aprobación de los citados instrumentos supramunicipales debería contribuir a una reducción sustancial de la conflictividad entre Municipios y Comunidades Autónomas, precisamente porque éstas no tendrán que «inventarse» caso a caso las razones que les inducen a introducir modificaciones de oportunidad en los planes municipales que se elevan a su aprobación definitiva, sino que el marco de referencia para el control estará objetivado en los citados instrumentos supramunicipales.

El problema pendiente es si las Comunidades Autónomas deben continuar ostentando la facultad de aprobar definitivamente el planeamiento urbanístico general o si esa facultad debe corresponder a los municipios (al menos, a los de mayor población). Después veremos que, para la jurisprudencia constitucional, esa facultad no forma parte del núcleo de la autonomía urbanística municipal. Sin embargo, algunas leyes autonómicas (Galicia, Asturias) han avanzado en esa dirección, con matices que no es éste el momento de examinar, pero con el denominador común de que la Administración autonómica se reserva un informe vinculante en cuanto a los aspectos del plan que puedan afectar a intereses supralocales, lo que admite sin dificultad alguna el TC. Ésta puede ser una buena fórmula para articular las competencias concurrentes en este ámbito. Desde luego, una solución de ese tipo podría ser recomendable cuando estén aprobados los instrumentos de ordenación del territorio que el planeamiento urbanístico deba respetar, pues en tal caso el control autonómico se objetiva, como antes

hemos puesto de relieve. Cuestión distinta, también importante, es cómo se articulan ambos tipos de instrumentos de ordenación, es decir, cuál es el grado de concreción a que puede descender el planeamiento territorial, pues es evidente que el planeamiento general municipal no puede convertirse en un simple instrumento de desarrollo de aquél.

## **2. Actuaciones de interés regional y planeamiento municipal**

Otro aspecto importante del problema competencial deriva de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, además de legislar y planificar el territorio, promuevan y ejecuten actuaciones que sean expresión de sus propias políticas con incidencia territorial. La legislación autonómica de ordenación del territorio ha regulado (con distintas denominaciones: actuaciones o proyectos de interés regional, de interés supramunicipal o de singular interés, etc.) instrumentos que sirven de cobertura a la ejecución de actuaciones urbanísticas propias y directas de la Comunidad Autónoma, sustituyendo al planeamiento municipal. Es frecuente distinguir entre «planes» y «proyectos», aunque a veces combinan ambos aspectos o se regula una única figura (Extremadura). Más significativo, por discutible, es que estos instrumentos (y las actuaciones correspondientes) puedan ser de iniciativa pública o privada. En este último caso sólo se tramitan si obtienen una declaración previa de viabilidad o de interés regional que corresponde al Consejero competente o al Consejo de Gobierno. La aprobación definitiva se atribuye también a este último órgano y legitima la realización de los actos de edificación o uso del suelo necesarios para la ejecución del plan o proyecto. Tales actos suelen estar sujetos a licencia, salvo las obras de urbanización o cuando el proyecto sea de iniciativa pública.

Lo característico es que las determinaciones de estos planes y proyectos vinculan al planeamiento de los entes locales a los que afecten, que deberán adaptarse a ellos. Al sustituir al planeamiento municipal en su función ordenadora, pueden constituir una seria amenaza a la autonomía municipal y, lo que es quizá más grave, a la coherencia del planeamiento de este nivel. Sin desconocer que este tipo de instrumentos puede ser útil para resolver problemas concretos, no se puede ocultar la preocupación que suscitan los riesgos inherentes a la utilización masiva e indiscriminada de estas figuras, para instrumentar un urbanismo «a la carta» en beneficio de algunos promotores avisados y con suficiente influencia para conseguir que se declaren de interés regional determinadas actuaciones, sin que haya razón alguna para sustraerlas del régimen urbanístico ordinario, es decir, su inserción en el planeamiento urbanístico municipal<sup>8</sup>.

---

8. No hay que confundir (como ocurre a veces) estas actuaciones de interés regional con las denominadas «de interés público» admisibles en suelo no urbanizable no protegido, previstas en el artículo 20.1 de la Ley 6/1998. Su precedente se encuentra en las actuaciones de utilidad pública o interés social que podían autorizarse en SNU (por la Comunidad Autónoma) al amparo de la LS76 y el Reglamento de

Por lo demás, la previsión legal de estas actuaciones autonómicas no excluye la posibilidad de que las Comunidades respectivas asuman la ejecución del planeamiento urbanístico para el desarrollo de actuaciones propias, conforme a la legislación aplicable a dicha ejecución. Pero en este caso no hay problema competencial alguno, porque se respeta el marco del planeamiento municipal, sin quebrarlo, como ocurre en los planes y proyectos sectoriales antes comentados.

Los problemas de articulación entre la competencia autonómica y municipal en materia de urbanismo se manifiestan especialmente en dos ámbitos en los que la legislación y la jurisprudencia han marcado límites sustanciales a la autonomía urbanística municipal: la aprobación de los instrumentos de planeamiento y la adopción de medidas de reacción frente a actuaciones ilegales. Asimismo, se han planteado en torno al régimen de las obras públicas de competencia de otras entidades. En este caso también está en juego la competencia estatal con incidencia territorial.

### III. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Según el TC (sentencia 61/1997), el legislador autonómico tiene plena potestad para configurar el sistema de planeamiento en su ámbito territorial, regulando los tipos de instrumentos de ordenación y la entidad territorial a que corresponde su elaboración y aprobación («la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas», por lo que es plenamente constitucional que sean las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinen el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento). En el marco de esa regulación, la potestad de planeamiento de ámbito municipal no es exclusiva de estas Corporaciones sino compartida con la Comunidad Autónoma, porque los intereses que confluyen sobre el territorio no son sólo municipales, sino también de orden superior que aquélla debe garantizar. La participación autonómica en el planeamiento municipal se refleja en la fase de aprobación definitiva y tiene como referencia los instrumentos de ordenación de ámbito superior aprobados por la Comunidad Autónoma, en caso de que existan.

Expondremos el estado de la cuestión en la jurisprudencia constitucional, con algunas referencias a la ordinaria, en los siguientes aspectos: 1) tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico; 2) modificación o revisión de planes; 3) facultad de suspensión del planeamiento municipal; 4) privación temporal de las competencias de

---

Gestión Urbanística. Hay un punto de conexión consistente en que su admisibilidad dependía de la autorización autonómica previa a la licencia municipal. Quizá eso haya enturbiado la diferencia, que tampoco es tan nítida, habida cuenta de que muchas de las actuaciones de interés regional se localizan en SNU.

planeamiento; 5) disolución de órganos de la Corporación por irregularidades urbanísticas.

## 1. Facultades sobre la aprobación

### 1.1. *La autonomía municipal incluye sólo la aprobación inicial y la provisional*

La proyección de la autonomía municipal sobre la aprobación del planeamiento urbanístico ha sido abordada por las sentencias constitucionales que hemos citado al exponer el significado constitucional de dicha autonomía, así como por la STC 61/1997 (especialmente, FFJJ 23, 24 y 25). La STC 159/2001 declaró que sólo comprende las facultades de aprobación inicial y provisional, pero no la definitiva. La misma doctrina se reitera en la STC 240/2006, de 20 de julio<sup>9</sup>. La sentencia reitera la tesis de que «la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga ‘a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico’, y la norma cuestionada ‘no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado’, puesto que les atribuye ‘competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional’ (STC 159/2001, FJ 12)» (FJ 10). Aunque puntualiza que esta doctrina no es aplicable sin más a las dos Ciudades Autónomas, dadas sus peculiaridades (en las que aquí no entramos), más adelante insiste en que:

«El legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso el legislador estatal, goza de libertad a la hora de determinar la participación de los entes locales en la actividad urbanística siempre que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles aquellos entes como una instancia decisoria autónoma. Pues bien, de ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la auto-

---

9. La sentencia recuerda «la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada» (FJ 10).

nomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12)» (FJ 12).

Esa limitación de las facultades decisorias municipales no se refiere sólo al planeamiento general, sino también al de desarrollo. Por otra parte, las facultades municipales de aprobación pueden estar condicionadas por la previsión de informes sectoriales vinculantes emitidos por órganos de la Administración General del Estado. En el primer aspecto, la STC 159/2001 fue categórica al sostener que la autonomía municipal sólo amparaba la participación de estas entidades en el proceso de elaboración del planeamiento, tanto general como derivado o de desarrollo (planes parciales y especiales), en la medida que lo previera la legislación autonómica, cuya constitucionalidad depende de que garantice o no efectivamente dicha participación mediante el ejercicio de competencias relevantes, como eran en el caso las de aprobación inicial y provisional<sup>10</sup>.

### 1.2. *Informes vinculantes*

El segundo tipo de control o limitación, es decir, la previsión de informes vinculantes emitidos por otras Administraciones, ha sido aceptado reiteradamente por el TC, con el argumento de que estos informes son una técnica típica de coordinación de competencias concurrentes sobre un mismo territorio. La STC 240/2006, sobre el

---

10. «Centrando ya nuestro análisis en el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 y en las normas que refundió (Decreto de la Presidencia de la Generalidad de 11 de octubre de 1978 y Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña), debemos constatar que estas normas autonómicas cuya constitucionalidad estamos ahora examinando no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación local, sino que, por el contrario, respetan la participación de los Municipios en las fases de aprobación tanto inicial como provisional del planeamiento derivado (arts. 41 y 46 del Decreto Legislativo 1/1990) al establecer únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva de un tipo especial de Planes. Y tal cosa es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional.

Ni la norma autonómica directamente cuestionada (art. 50 del Decreto Legislativo 1/1889) ni tampoco los preceptos que refundió (singularmente la Ley 3/1984, por remisión al Decreto de 11 de octubre de 1978) atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, no eliminan toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado. Por ello, la cuestión, en lo que se refiere a la posible vulneración por el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 de la autonomía local (art. 137 CE), ha de ser desestimada».

conflicto planteado por la ciudad de Ceuta a que ya hemos hecho referencia, reitera esta doctrina constitucional apoyándose en otras sentencias anteriores <sup>11</sup>.

Ahora bien, como señaló la propia STC 51/2004, la existencia de estos controles en el marco de la regulación de las relaciones interadministrativas «no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supra-municipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores» (FJ 12) <sup>12</sup>. Esta sentencia declaró incompatible con la autonomía local la atribución de la facultad de iniciar, tramitar y aprobar la modificación de un plan urbanístico a un órgano de la Comunidad Autónoma, porque no estaban en juego intereses supramunicipales <sup>13</sup>.

---

11. « (...) el Tribunal avaló entonces (STC 65/1998) la técnica del informe vinculante de un Ministerio al concurrir distintas competencias en un espacio físico objeto de planeamiento y sobre el que se trazaba una carretera estatal, ya que de ese modo se asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no se impone la subordinación de unos a otros. Según declaramos «la obligada inclusión en el texto objeto de aprobación inicial de las ‘sugerencias’ remitidas por el Ministerio cumple la función de que en el proceso de redacción, revisión o modificación del instrumento se tengan presentes las observaciones evacuadas por el Estado para la mejor conservación y funcionalidad de la carretera estatal en el marco del nuevo instrumento de planeamiento, y puedan ser así conocidas y tenidas en cuenta en la tramitación del mismo» (FJ 14).

12. La sentencia sienta una importante doctrina general sobre la articulación de competencias en materia de planeamiento urbanístico: «La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención –de alcance diverso– de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración [que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos (art. 4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)] y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución, pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales» (FJ 12).

13. «En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el «umbral mínimo» de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12)».

### *1.3. Alcance de las facultades autonómicas en la aprobación definitiva*

El principal problema que se plantea en esta fase es el del alcance del control que puede ejercer el órgano autonómico competente para la aprobación definitiva. La abundante conflictividad suscitada en torno a esta cuestión durante los años 80 del pasado siglo dio ocasión al TS para establecer una doctrina bastante matizada, que puede sintetizarse en los siguientes criterios: *a)* la Comunidad Autónoma puede ejercer un control pleno de legalidad, es decir, en los aspectos reglados del plan; *b)* en cambio, en los aspectos discrecionales sólo puede ejercer su control en materias de interés autonómico y, en concreto, respecto de las determinaciones del planeamiento que tengan conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior, cuya definición es competencia autonómica. A mi juicio, esta distinción entre aspectos reglados y discrecionales no es muy rigurosa, porque el control de la discrecionalidad también es un control de legalidad. No hay duda de en la aprobación definitiva se debe controlar plenamente la legalidad. Las dudas se refieren al alcance del control de oportunidad y, para algunos, a la propia admisibilidad de un control de esta índole (si el número de viviendas previsto es o no suficiente, si la localización de tal o cual equipamiento es adecuada, etc.). Lógicamente, el control deja de ser de mera oportunidad en la medida en que se haya formalizado una estrategia territorial supramunicipal en los instrumentos de ordenación del territorio aprobados por la Comunidad Autónoma.

Esta doctrina jurisprudencial inspiró claramente la redacción del complejo artículo 48 de la Ley madrileña 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que acotaba, con bastantes matices no siempre fáciles de aplicar, el contenido de la competencia de la Administración autonómica sobre la aprobación definitiva del planeamiento municipal. Pero el esfuerzo de articulación competencial realizado por la citada Ley no ha tenido continuidad en la vigente Ley del Suelo de esta Comunidad (Ley 9/2001, de 17 de julio, LSM), que nada dice a este respecto. Su silencio elude el problema, pero no debe interpretarse, en mi opinión, como la atribución a la Administración autonómica de unas facultades de control superiores a las que tenía en el marco de la Ley 9/1995, al menos en tanto en cuanto ésta pretendía reflejar una doctrina jurisprudencial, que sigue siendo aplicable y que constituye el parámetro de control judicial del ejercicio de las facultades de aprobación definitiva que se haya hecho en vía administrativa.

## **2. Modificación o revisión de planes**

Una característica de la legislación autonómica desde mediados de los 90 ha sido la distinción, con diversas denominaciones, de dos tipos de determinaciones en el planeamiento urbanístico: las de ordenación básica o estructural y las de ordenación detallada o pormenorizada. Las primeras son propias del planeamiento general, por lo que sólo pueden ser alteradas mediante su modificación o revisión. Las segundas son pro-

pías del planeamiento de desarrollo, de modo que, aunque también pueden estar contenidas en el planeamiento general, su alteración puede llevarse a cabo a través de los instrumentos de desarrollo, sin necesidad de modificar el instrumento general. La distinción es, pues, trascendente para articular la relación entre ambas clases de instrumentos de ordenación, flexibilizando las posibilidades de alteración de la ordenación detallada o pormenorizada, sin necesidad de tramitar una modificación del planeamiento general, aunque aquélla se contenga en instrumentos de esta clase.

Lógicamente, la distinción puede tener consecuencias en el orden competencial. Aunque el Plan general haya sido aprobado por la Comunidad Autónoma, sus determinaciones de ordenación detallada podrán ser modificadas directamente por el Ayuntamiento, sin pasar por el control de aquélla, cuando éste sea competente para la aprobación definitiva del instrumento correspondiente (normalmente, Plan Parcial o Especial). En la Comunidad de Madrid, ya la Ley 9/1995 dispuso que los instrumentos de planeamiento general distinguieran «aquellos elementos de la ordenación y determinaciones que, aun formando parte del contenido de su documentación, no correspondan por su naturaleza y alcance al nivel del planeamiento general sino al de su desarrollo» (art. 45.1), con la importante consecuencia práctica de que su modificación habría de sujetarse «a las reglas propias de la figura de planeamiento a que tales determinaciones y elementos correspondan por razón de su rango o naturaleza» (art. 45.2). Así, pues, esta Ley trazó la distinción entre ambas clases de determinaciones, pero remitió su concreción al planeamiento, sin establecer criterios sustantivos al respecto. Este fue el paso —y el avance— que dio la regulación posterior contenida en la LSM. En ella se identifican las determinaciones «estructurantes» y las «pormenorizadas» (arts. 35 y ss.). El procedimiento para su modificación será el correspondiente al instrumento que las contenga y, por tanto, la aprobación definitiva estará atribuida a la Administración autonómica o al Ayuntamiento, según las reglas de los artículos 57 y 59.

En esta Comunidad, la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ha introducido una nueva distinción en el procedimiento de aprobación de las modificaciones puntuales del planeamiento general, en función de que sean o no «sustanciales»<sup>14</sup>. La Ley remite al desarrollo reglamentario tanto la definición de las modificaciones no sustanciales como la regulación del procedimiento para su tramitación, que será distinto del establecido en el artículo 57 de la LSM. Es difícil precisar el alcance de esta regulación, ante la amplitud de la remisión al desarrollo reglamentario. Si, como parece, «sustancial» no coincide con «estructurante», habrá modificaciones sustanciales de las determinaciones estructurantes y otras no sustanciales y lo mismo podría decirse de las pormenorizadas, lo que puede ser demasiado complejo. En el plano competencial, sería razonable que las modificaciones no sustanciales

---

14. Artículo 10, apartado 3, que añade una letra f) al art. 57 de la LSM.



fueran tramitadas y aprobadas definitivamente por los Ayuntamientos, cualquiera que sea la clase de determinación a que afecten.

### 3. Facultad de suspensión

Algunas leyes autonómicas atribuyen al Gobierno regional la facultad de suspender el planeamiento municipal. Entre ellas, la LSM faculta al Gobierno regional (en el caso de Planes generales de municipios de más de 50.000 habitantes) y al Consejero competente en materia de urbanismo (en los demás casos) para suspender, total o parcialmente, la vigencia de los planes «a fin de proceder a su revisión o modificación cuando la ejecución del mismo afecte negativamente al interés regional» (art. 70.1). El acuerdo de suspensión, que deberá adoptarse previa audiencia de los municipios afectados, establecerá el plazo para llevar a cabo la revisión o modificación. En el ínterin regirán las normas transitorias que deberá dictar el propio órgano que dispuso la suspensión en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de ésta y también previa audiencia de los municipios afectados (art. 70.3).

Esta regulación tiene el precedente de la contenida en la LS 76 (art. 51), que se ha venido aplicando supletoriamente antes de la LSM, ya que la Ley autonómica 9/1995 nada establecía al respecto. Al ser preconstitucional la LS 76, se planteó el problema de la vigencia del citado artículo 51, que, en principio, podía considerarse contrario a la autonomía municipal. Sin embargo, el TS respaldó reiteradamente su vigencia. Así, por ejemplo, la sentencia de 25 de marzo de 1992 (*Ar.* 3387), respondiendo a la imputación de que el ejercicio de esta facultad de suspensión atentaba al principio de autonomía municipal, afirmó rotundamente su justificación cuando existan razones de interés supralocal justificativas de la intervención de la Administración regional (FD 11). En la misma línea las sentencias de 27 de enero de 1995 (*Ar.* 369), 26 de marzo de 1987 (*Ar.* 3946) y 3 de marzo de 1997, *Ar.* 1868). En síntesis, para el Alto Tribunal no había duda de la vigencia de la facultad de suspensión del planeamiento prevista en el artículo 51 de la LS76, sin que se la pudiera considerar atentatoria contra la autonomía local habida cuenta de que su función es evitar las graves consecuencias (los efectos indeseables, como dicen varias Sentencias) del mantenimiento del planeamiento en vigor.

En la actualidad, existiendo ya una legislación urbanística completa en todas las Comunidades (salvo en las Islas Baleares) se pueden suscitar dudas sobre la aplicación supletoria de esa facultad de suspensión, cuando la legislación autonómica no la haya previsto, ya que el silencio del legislador se podría considerar expresivo de su voluntad de no atribuir esta facultad, máxime cuando la tendencia predominante en dicha legislación ha sido la de acoger expresamente esta facultad. Ahora bien, no hay que olvidar que se trata de una facultad excepcional, por lo que su empleo debe estar suficientemente justificado. A este respecto, la redacción del artículo 70.1 LSM adolece, a mi juicio, de excesiva imprecisión, ya que no bastará invocar que la ejecución del

planeamiento afectaría «negativamente al interés regional» (puede haber muchos grados de afección y no todos deberían justificar la suspensión), sino que habrá que explicar las razones de urgencia que aconsejan la adopción de esta medida (a las que, por cierto, no hace referencia el precepto comentado) y los efectos indeseables que para dicho interés derivarían del mantenimiento de la vigencia del plan. Por otra parte, el ejercicio de esta facultad está vinculado a la revisión del planeamiento suspendido, que corresponde al municipio competente<sup>15</sup>. De ahí que las normas que debe dictar el propio órgano que dispuso la suspensión sean «transitorias», como expresamente se las califica. Por ello, no sería admisible la suspensión y la posterior aprobación de las Normas, con intención de mantenerlas indefinidamente, al margen del proceso de revisión. Este sería un uso «torticero» de la facultad de suspensión, como lo califica en varias ocasiones el Tribunal Supremo.

#### 4. Privación temporal de las competencias de planeamiento

La facultad de suspensión que acabamos de comentar implica la intervención de la Comunidad Autónoma para evitar los efectos indeseables (sobre otros intereses públicos) de la vigencia del planeamiento municipal. Un paso más y de mayor trascendencia es la privación o retirada temporal de las competencias municipales en esa materia. Algunas leyes autonómicas recientes, a raíz de graves escándalos urbanísticos, han previsto esa posibilidad. La primera fue la Ley andaluza de ordenación de la actividad urbanística de 2002, en virtud de una modificación introducida en 2005<sup>16</sup>, según la cual «en los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de com-

---

15. El procedimiento regulado en el artículo 70 LSM (como su precedente, el del art. 51 LS76) es bifásico y consiste, primero, en la adopción del acuerdo de suspensión del planeamiento, en todo o parte de su ámbito, y, posteriormente, en la formulación y aprobación de las normas transitorias para el ámbito afectado por la suspensión. Los únicos trámites que la LSM exige para dicha aprobación son la audiencia de los municipios afectados y la información pública. Ante el silencio de la LSM se suscita la duda de si es aplicable el art. 163.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, según el cual «*si en el plazo de seis meses, contados a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieren aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin más trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión, sin perjuicio de la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Suelo*». Esta previsión tiene pleno sentido, ya que, si la facultad de suspensión ha de ejercerse para evitar los efectos indeseables del planeamiento en vigor, sustituyéndolo por una ordenación provisional y ésta no se dicta, la suspensión perdería su carácter de medida cautelar para convertirse en definitiva, con el inconveniente adicional de que dejaría indefinidamente sin ordenación el ámbito afectado por la suspensión. De ahí que el transcurso de los seis meses produzca automáticamente («*sin más trámite*») el levantamiento de la suspensión, quedando restablecida la vigencia del planeamiento «indeseable», ante la pasividad de la Administración Regional para dictar las normas transitorias.

16. Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, cuyo artículo 28, apartado uno, añade un apartado 4, con el contenido que se reseña en el texto, al artículo 31 de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía.

petencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma», su Consejo de Gobierno, con audiencia del municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo e informe favorable del Parlamento andaluz, «podrá atribuir a la Consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios». La Exposición de Motivos de la Ley justificaba esta drástica medida por la necesidad de reaccionar ante situaciones excepcionales de «descontrol urbanístico», que generan «alarma social» y suponen «la desaparición de la función pública del urbanismo», con vulneración del artículo 47 de la Constitución. Aunque no se dijera expresamente, era evidente que el legislador tenía en mente el caso de Marbella y así lo acredita el que unos meses después (el 20 de junio de 2006), el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía hiciera uso de esa previsión legal para atribuir a la Consejería de Obras Públicas y Transportes las competencias de planeamiento del citado municipio. La atribución se mantuvo durante un año, hasta el 27 de junio de 2007<sup>17</sup>. Pero la situación de Marbella tendría consecuencias más graves, como se dirá en el punto siguiente.

Una previsión idéntica a la de la legislación andaluza ha sido introducida en Madrid<sup>18</sup>. En ambos casos, llama la atención que la Asamblea Legislativa emita un informe en un procedimiento que resuelve el Consejo de Gobierno. Desde el punto de vista institucional, esta calificación de la intervención del Parlamento resulta extravagante. Ahora bien, lo relevante son las dudas de constitucionalidad que suscita el precepto a la vista de la STC 159/2001, en la que, como se recordará, se declaró inconstitucional la previsión del Decreto legislativo catalán de 1990 sobre la «tutela urbanística» (nombramiento de un Gerente o subrogación por la Comunidad Autónoma en la competencia)<sup>19</sup>. La sentencia admite la sustitución funcional, pero no la sustitución orgánica, que declara incompatible con la autonomía local. En la medida que comentamos parecen coexistir ambas facetas.

## 5. Disolución de órganos de la Corporación

Aunque tiene un alcance general y no vinculado sólo a las competencias en materia de planeamiento, incluiremos aquí este supuesto, que implica la máxima injerencia de otras Instituciones en el ámbito competencial de las entidades locales. El artículo 61.1

---

17. Sin embargo, la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella creada por la Junta siguió funcionando hasta su supresión por Orden de 22 de enero de 2008 (*BOJA* de 5 de febrero).

18. Nuevo artículo 63 bis de la Ley del Suelo de Madrid, introducido por el art. 12 Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. El Preámbulo nada dice sobre la justificación de esta disposición.

19. Sobre la posible inconstitucionalidad de la medida, véase E. DESDENTADO, ponencia citada en nota 3, epígrafe III, 3.3.

de la LBRL prevé que el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o a solicitud de éste, podrá disolver mediante Real Decreto, y previo acuerdo favorable del Senado, los órganos de gobierno de las corporaciones locales «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de obligaciones constitucionales». Esta disposición se ha aplicado por primera y única vez para la disolución del Ayuntamiento de Marbella, acordada por Real Decreto 421/2006, de 7 de abril. En su preámbulo, se justifica la adopción de esta medida extrema, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que admite la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de controles concretos en defensa de intereses superiores<sup>20</sup>. En el caso, la decisión se justificaba por «la contravención sistemática de la legalidad por la actual Corporación en el otorgamiento de licencias en materia de urbanismo, así como su absoluta falta de colaboración con la Junta de Andalucía, al desatender sus numerosas solicitudes y requerimientos referidos a actos viciados de nulidad, paralización de obras ilegales, incoación de expedientes sancionadores y restablecimiento del orden jurídico perturbado». A ello se añade que «las irregularidades continuadas en la actuación urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de Marbella vulneran lo dispuesto por los artículos 45.2 y 47 de la Constitución Española, que imponen a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, preservando de esta forma el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como la obligación de promover las medidas adecuadas para que la utilización del suelo se haga de acuerdo al interés general».

#### **IV. DISCIPLINA URBANÍSTICA: COMPETENCIA MUNICIPAL PRIMARIA EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

La protección de la legalidad urbanística, como parte de la disciplina urbanística, pertenece al bloque del urbanismo, por lo que su regulación legislativa corresponde, en términos generales, a las Comunidades Autónomas. Hay que tener en cuenta que, según la STC 61/1997, «la mera calificación legal o doctrinal de “disciplina urbanística”... no constituye un criterio definitivo, sino la materia o materia que esos preceptos

---

20. «La jurisprudencia constitucional ha venido reconociendo que el principio de autonomía es compatible con la existencia de controles de la actividad de las Corporaciones Locales, especialmente en el supuesto en que pueda proceder la disolución de aquéllas por derivarse de su actuación un daño grave a los intereses generales que supongan un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Estos controles deberán ser de carácter concreto, y referidos normalmente a supuestos en que el ejercicio de competencias de la entidad local incida en intereses generales de la Nación o de la comunidad autónoma concurrentes con los de aquellos (SSTC de 4/1981, 117/1984, 187/1988 ó 192/2000)».

encierran a efectos competenciales» [FJ 34.c)]. La regulación de las medidas de reacción que la Administración urbanística ha de adoptar frente a actuaciones ilegales, su procedimiento y efectos, son cuestiones que, en principio, encajan en la competencia material urbanística autonómica. Ahora bien, la competencia normativa (legislativa y reglamentaria) de las Comunidades Autónomas no excluye la que pueden ejercer las Corporaciones Locales, mediante la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos [art. 4.1.a) LBRL], siempre dentro del respeto a la legislación autonómica.

En el plano ejecutivo, la mayor parte de las competencias relativas a la protección de la legalidad urbanística están atribuidas a los Municipios. Sin embargo, también en este ámbito es admisible que la Comunidad Autónoma pueda ejercer determinadas facultades, bien en defensa de los intereses que representa bien en sustitución de los Municipios incumplidores de los deberes positivos de actuar que recaen sobre ellos. Esta intervención autonómica es compatible con la autonomía local, en los términos establecidos por el TC.

En Madrid, la LSM atribuye las facultades de control y protección de la legalidad urbanística e imposición de sanciones «a la Administración urbanística en cada caso competente de acuerdo con la presente Ley» (art. 6.2). Por tanto, la Administración autonómica o los Ayuntamientos según los casos. Estas facultades se configuran como parte de las relativas a la ejecución del planeamiento urbanístico (art. 6.1). El criterio legal consiste en atribuir primariamente a los Municipios (a través del Alcalde) la competencia para adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad. No obstante, si el municipio no reacciona en los plazos previstos podrá intervenir, de forma subsidiaria y previo requerimiento, la Administración regional, a través de la Consejería competente.

A efectos del régimen aplicable y de la atribución de competencias, hay que distinguir según que se trate de actuaciones sin licencia (u orden de ejecución) o bien de actuaciones amparadas en dichos títulos pero cuyo contenido sea ilegal. Al primer grupo de supuestos se equipara el de actuaciones amparadas en el título administrativo exigible, pero contrarias a sus condiciones, ya que, en la medida en que no respetan las citadas condiciones, tales actuaciones carecen de cobertura legal. Estudiaremos por separado la regulación aplicable a ambas situaciones.

## **1. Actuaciones sin licencia**

Si las obras en curso de ejecución, lo procedente es su paralización inmediata, para iniciar el expediente de legalización y el sancionador, en su caso. La regla tradicional es que la adopción de esta medida cautelar corresponde al Alcalde, junto con la iniciación del procedimiento de legalización (art. 184.1 LS76 y 29.1 Reglamento de Disciplina Urbanística). La LSM mantiene la competencia del Alcalde, pero le obliga a comunicar simultáneamente la suspensión a la Consejería competente (art. 193.1). Esta puede también, cuando tenga conocimiento de una actuación ilegal, requerir al Alcalde para que decida la suspensión en el plazo de diez días. Si el Alcalde no lo hace, el

Consejero puede decretar la suspensión, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización (art. 193.2). La atribución de esta competencia al Consejero no parece plantear dudas de constitucionalidad (en relación con la autonomía local), a la vista de la STC 11/1999, de 11 de febrero. En ella se declara conforme a la Constitución un precepto similar (el art. 6 de la Ley 3/1987, del Principado de Asturias, sobre disciplina urbanística), con el argumento de que la sustitución por la Administración autonómica está justificada ya que se basa en la comprobación de un hecho, «dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad» (FD 5). En cambio, el TC anula un inciso del mismo artículo que extendía la posibilidad de sustitución a los supuestos de actuaciones al amparo de licencias incurso en nulidad de pleno derecho (para suspender sus efectos). La sentencia razona que en este caso, a diferencia del anterior, el ejercicio de la competencia autonómica implica un juicio valorativo sobre la nulidad de la licencia, que puede ser contradictorio con la valoración municipal (al considerar inexistente la nulidad), de modo que «se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal» (FD 4).

En caso de imposibilidad de legalización, el Ayuntamiento deberá ordenar la demolición de lo construido ilegalmente o el cese definitivo del uso ilegal. El acuerdo municipal ordenando la demolición debe ser notificado a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística (194.2 *in fine*). A partir de la notificación, la Consejería deberá velar por la ejecución efectiva del acuerdo municipal, ya que, si no se ejecuta en el plazo de dos meses, podrá requerir al Alcalde para que se proceda a ello en plazo determinado, cuyo transcurso permite al propio Consejero ordenar la demolición a costa del interesado (art. 194.6). Este es, pues, otro supuesto en que la competencia autonómica puede ejercerse subsidiariamente, ante la inactividad municipal.

Si las obras ya están terminadas, las reglas de competencia y procedimiento son las mismas que para las actuaciones en curso de ejecución, con la diferencia obvia de que en estos casos no tiene sentido la fase inicial de suspensión (paralización) de la actuación. En consecuencia, se debe proceder directamente a la legalización, a cuyo efecto el Alcalde (y, si éste no lo hace, el Consejero) requerirá al promotor y al propietario de las obras o sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución (art. 195.1 LSM). Si el interesado no la solicita en ese plazo o se deniega por no ser legalizable la actuación, la consecuencia será la demolición (o reconstrucción, en su caso) en los mismos términos que para las actuaciones en curso (art. 195.3).

## **2. Actuaciones con licencia ilegal**

En esta hipótesis, cuando la actuación esté en curso de ejecución, la suspensión sólo puede decretarse por el Municipio que otorgó la licencia, sin que sea admisible la

posibilidad de sustitución por la Administración autonómica, que implicaría un juicio sobre la nulidad de la licencia (u orden de ejecución), lo que el TC considera contrario a la autonomía municipal, como antes hemos explicado (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 4 y 5). De ahí que para la suspensión de los efectos de licencias ilegales la opción del legislador haya sido diferente, de acuerdo con la citada jurisprudencia constitucional: la competencia para ordenarla corresponde al Alcalde, pudiendo la Administración regional (a través de la Consejería competente) requerirle para que adopte esa medida «en los términos establecidos en la legislación de régimen local» (art. 197.1 LSM). Pero no puede sustituirle en caso de desatención del requerimiento, a diferencia de lo que ocurre en los supuestos de actuación sin licencia en que, como hemos visto, el Consejero puede actuar subsidiariamente (art. 194.6). Adoptado el acuerdo de suspensión, el Alcalde dará traslado de él al Juez o Tribunal competente del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 197.2 LSM).

Por lo demás, la revisión de oficio de los actos y acuerdos municipales en materia de urbanismo se llevará a cabo conforme a las reglas generales de la LRJPAC, pudiendo la AGE y la Administración autonómica requerir a la entidad respectiva para que anule dicho acto conforme a lo previsto en el artículo 65.1 de la LBRL. También podrán impugnarlos en vía contencioso-administrativa (art. 65.3 LBRL).

## V. OBRAS PÚBLICAS Y LICENCIA MUNICIPAL

### 1. Obras exentas de control preventivo municipal

Este problema es un ejemplo más de la vieja dialéctica entre la legislación general (que fija las reglas) y la sectorial (que introduce excepciones). La LBRL, tras la reforma introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril, incluyó en el artículo 84 un apartado 3 que atribuye primacía a la legislación sectorial en cuanto al sometimiento o no a licencia municipal. Esta disposición es realista, porque, aunque su redacción no sea muy afortunada, pretende reflejar el estado de la cuestión, cuyos hitos más salientes se reseñan a continuación.

En la década de los 80 el Tribunal Supremo salió al paso de los evidentes excesos en que incurrieran algunos municipios al extender a todo tipo de obras estatales el principio general de sometimiento a licencia contenido en el artículo 178.1 LS 76. El Alto Tribunal mantuvo el criterio de que los Municipios controlan, a través de la licencia urbanística, los actos de edificación y uso del suelo, por ser actos de naturaleza urbanística, pero no las grandes obras que exceden del ámbito de lo urbanístico, por encuadrarse en el marco más amplio de la ordenación del territorio. Una de las primeras sentencias en utilizar esta distinción fue la STS de 28 de mayo de 1986 (Ar. 4471), que considera un «planteamiento implícito» de la Ley del Suelo de 1976 la distinción entre obras de ordenación del territorio y obras urbanísticas, con la importante consecuencia de que

sólo las segundas están sometidas a licencia, en virtud del citado precepto legal. La aplicación de este criterio al caso concreto (construcción de una autopista de peaje) conducía al resultado de que no era necesaria la licencia de todos los municipios por los que discurría el trazado, ya que se trataba de una obra de ordenación del territorio. Bajo el concepto de obras de ordenación del territorio, el TS entiende «aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal –art. 149.1.24 de la Constitución– por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal» (STS 24 de abril de 1992, *Ar.* 3989). Para el Alto Tribunal la relevancia de estas obras excede de las previstas en el artículo 180.2 LS 76, por lo que no están sujetas a licencia.

Esta doctrina jurisprudencial venía a colmar un evidente vacío de la legislación sectorial. Ni la Ley de Aguas de 1985, en su redacción original, ni la más antigua de Navegación Aérea de 1960 (en relación a los aeropuertos) establecían nada respecto de la exigencia de licencia municipal. Sin embargo, posteriormente, la situación ha cambiado sustancialmente en ambos sectores, en virtud de las modificaciones legislativas que más adelante se reseñarán. La Ley de Costas de 1988 dejó la cuestión abierta, al declarar a la Administración del Estado «exenta del abono de tasas por la expedición de las licencias que sean exigibles con arreglo a la legislación urbanística» (art. 111.3). Fue la Ley de Carreteras, de la misma fecha de la de Costas, la primera que estableció rotundamente la regla que se ha impuesto finalmente:

«las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales, por constituir obras públicas de interés general, no están sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local» (art. 12).

El mismo criterio fue seguido por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 para las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias (art. 19.3). No hace falta decir que «los actos de control preventivo municipal» a que se refieren ambas Leyes son, precisamente, las licencias urbanísticas. La STC 40/1998 (FJ 39), que ya hemos citado al comentar el significado constitucional de la autonomía local, respaldó la constitucionalidad de esa disposición. Tras declarar que entre los asuntos de interés de los municipios está el urbanismo, el Tribunal rechaza la tesis de que todos los actos de ejecución de obras requieran el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística, porque, aun admitiendo que ésa sea la regla general, conforme al artículo 84.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local,

«no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el artículo 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros proce-



dimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística» (FJ 39).

De ahí que el Tribunal declare conforme a la Constitución la exención de licencia que la Ley establece para las obras que se realicen en el dominio público portuario por las Autoridades Portuarias, ya que se garantiza la intervención del ente local tal como exige la garantía institucional de su autonomía, aunque esa intervención se canalice por otro procedimiento distinto del habitual. Una regulación similar se aplicó para las obras aeroportuarias por el artículo 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Pero en este caso fue declarada inconstitucional (STC 204/2002) en lo relativo a la exención de actos de control preventivo municipal, precisamente porque no preveía intervención municipal alguna (FJ 13) <sup>21</sup>.

Posteriormente, en la legislación de aguas (art. 127.1 del Texto Refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001) y costas (art. 111.3 de la Ley de Costas, nueva redacción establecida por el art. 120.5 de la Ley 53/2002) se ha introducido un régimen similar de exención de licencia (en el caso de las obras hidráulicas sólo para las que no agoten su funcionalidad dentro del término municipal) pero se garantiza la intervención municipal por vía de informe. Esta regla se extendió a todos los supuestos de construcción, modificación y ampliación de obras públicas de interés general (y a las infraestructuras energéticas) por la sorprendente (por inadecuación de su encaje sistemático) Disposición Adicional Tercera, apartado 3, de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, garantizando también la intervención municipal por vía de informe. Por consiguiente, la exención de licencia de las obras públicas (estatales o autonómicas) no excluye toda intervención municipal, ya que, al menos, por vía de informe deben conocer el contenido del proyecto y tener la posibilidad de formular observaciones.

## **2. Ejecución de actuaciones contra plan por razones de urgencia o excepcional interés público**

Un supuesto diferente, aunque a veces se confunda, es el de la facultad de decidir la ejecución de obras contra plan, en virtud del artículo 244.2 LS 92 (antiguo artículo 180.2 de la LS 76), que está vigente. En este caso, la obra se sujeta, en principio, a licencia, pero puede acudir al procedimiento sustitutorio previsto en dicho artículo si se declara urgente o de excepcional interés público.

---

21. La declaración de inconstitucionalidad del apartado 3 del artículo 166 de la Ley 13/1996 hizo necesaria su reintroducción con una nueva redacción acorde a la doctrina constitucional sobre la autonomía local. Así se dispuso en el artículo 101 de la Ley 53/2002, de Medidas Sociales, Administrativas y del Orden Social, que, al dar una nueva redacción al citado precepto legal, en sustancia, eleva de rango normativo la regulación establecida en el artículo 10.1 del Real Decreto 2591/1998.

Al asumir las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo, se planteó la cuestión de si el Estado, a través del Consejo de Ministros, podía seguir haciendo uso de esta facultad o si, por el contrario, debía entenderse también transferida a las Comunidades Autónomas. La STC 26/1986, de 13 de mayo, resolviendo los conflictos de competencia suscitados por el Gobierno vasco contra diversos acuerdos del Consejo de Ministros, zanjó la cuestión en favor del mantenimiento de esta facultad para el ejercicio de competencias constitucionales del Estado, sin perjuicio de que también la puedan ejercer las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias materiales respectivas. Según el Alto Tribunal «el artículo 180.2 de la LS establece una excepción al régimen urbanístico general, que debe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo, que es una Ley preconstitucional». De ahí que, aunque sea cierto que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida en el citado precepto legal, han sido asumidas por las Comunidades Autónomas, también lo es que el Estado «no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma». En consecuencia, cuando el Estado ejerce competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieren una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma, podrá hacer uso de las facultades excepcionales reconocidas por el artículo 180.2 LS, siempre que se den los presupuestos que el mismo señala, es decir, la urgencia y el excepcional interés público, «de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias» (todas las citas entrecomilladas corresponden al FJ 3). Reforzando su argumentación, el Alto Tribunal puntualiza que tales facultades estatales «no pueden ser interpretadas como la posibilidad de realizar actos urbanísticos libremente y sin respetar el planeamiento previsto, siempre que se den los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, ni que la concurrencia de tales requisitos pueda ser estimada discrecionalmente por el Gobierno». Al contrario,

«el Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste y ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento previsto en el mismo artículo 180.2» (FJ 4).

## VI. COMENTARIO CRÍTICO

Las consideraciones y datos expuestos en los apartados anteriores han pretendido reflejar, sucinta pero fielmente, el estado de la cuestión en torno a la delimitación de las

competencias urbanísticas autonómicas y municipales en materia de urbanismo. Partiendo de la premisa de que la autonomía local no tiene un contenido predeterminado, se ha impuesto la concepción del urbanismo como una materia atribuida primariamente a los municipios, en cuanto perteneciente a la esfera de los intereses que representan estas Corporaciones. Sin embargo, llama la atención que la jurisprudencia constitucional sólo reconozca como integrantes del núcleo de dicha autonomía las facultades de aprobación inicial y provisional del planeamiento municipal. Las de aprobación definitiva no forman parte de ese núcleo ni en relación con el planeamiento general ni con el de desarrollo (lo que no impide que les sean atribuidas). Asimismo, el TC admite la técnica del informe vinculante (en rigor, una decisión compartida) para condicionar la aprobación del planeamiento de desarrollo cuando corresponde a los municipios.

A mi juicio, en el plano teórico no hay inconveniente alguno en atribuir a los municipios (al menos, a los «grandes») la aprobación definitiva de su planeamiento general, cuando la Comunidad Autónoma tiene aprobados y en vigor unos instrumentos de ordenación del territorio (o, si se prefiere, «supramunicipales») que constituyen un marco de referencia vinculante para aquéllos, sin perjuicio del distinto carácter de sus determinaciones, para garantizar un margen decisorio propio a los municipios. En esa hipótesis no sólo no hay inconveniente en atribuirles la aprobación definitiva, sino que ése podría ser el criterio más coherente de delimitación competencial.

Sin embargo, en la situación actual hay razones prácticas que desaconsejan esa solución. La apuesta de muchos municipios españoles por un urbanismo desarrollista a ultranza, contrario a las exigencias más elementales de la utilización racional de los recursos naturales, da pie para temer que el respeto a los planes de ordenación del territorio no sea un freno suficiente para impedir la aprobación de planes urbanísticos que los contradigan, máxime cuando la experiencia ha puesto de relieve demasiadas veces que lo que se persigue es una política de hechos consumados que se saben de imposible o muy difícil reversión, aun con sentencias judiciales anulatorias. A este respecto, convendría reflexionar sobre la procedencia de establecer distintos criterios de atribución competencial entre municipios grandes y pequeños en materia de urbanismo, ya que es patente la insuficiencia de medios de estos últimos, que no se soluciona, sino que se agrava si se les atribuye mayor capacidad decisoria. Las olvidadas Diputaciones provinciales podrían y deberían desempeñar un papel mucho más importante en apoyo de los pequeños municipios.

También hay que avanzar en la línea de atribuir a los municipios la aprobación definitiva de modificaciones de su planeamiento general que sean de pequeña entidad. La distinción entre determinaciones básicas o estructurantes y detalladas o pormenorizadas es un paso importante en esa dirección. Su aplicación práctica se complica si a esa distinción se superpone la de modificaciones sustanciales o no, pues siempre habrá un problema interpretación de ese concepto indeterminado, a menos que, para objetivar la distinción, se identifique con precisión lo que es sustancial y lo que no. Pero eso no es nada fácil.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas tienen que ser conscientes de que, en la medida en que ejerzan un control sobre las competencias urbanísticas municipales, se convierten en responsables solidarios de las decisiones que adopten los municipios, por los perjuicios derivados de actos y acuerdos municipales que resulten anulados en vía judicial. Algunas sentencias de los TSJ apuntan en esta dirección. El problema es muy serio y no puede despacharse con algunas afirmaciones rotundas. Aquí nos limitamos a apuntar que el fundamento de la responsabilidad de la Comunidad Autónoma puede residir en que no ha ejercido correctamente el control de legalidad que debe ejercer sobre las competencias urbanísticas municipales (típicamente, en el acto de aprobación definitiva del planeamiento general o en el informe vinculante que debe emitir), bien porque no ha detectado la ilegalidad o bien la ha detectado, pero no ha utilizado todos los medios a su alcance para su corrección, al no haber reaccionado después impugnando el acto o disposición <sup>22</sup>.

En el polo opuesto, es decir, en cuanto amenaza a la autonomía municipal, resulta preocupante el auge que en algunas Comunidades están adquiriendo los proyectos de interés regional (o como se denominen), a que antes hemos hecho referencia. Como ocurre casi siempre, el problema no está en la figura, que puede ser un cauce adecuado para determinadas actuaciones, sino en su perversión o desnaturalización. En mi opinión, su utilización debería reservarse a actuaciones de iniciativa autonómica (no privada) y debería justificarse la imposibilidad o inconveniencia de ajustarse a la ordenación urbanística en vigor. De lo contrario, se corre el riesgo de que estos proyectos «singulares» se conviertan en auténticas «reservas de dispensación» perfectamente legalizadas, lo que no parece que sea un avance de nuestro Derecho urbanístico y, desde luego, deja en entredicho el respeto a la autonomía municipal.

---

22. Sobre esta importante cuestión, véase A. MENÉNDEZ REXACH, «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes», de próxima publicación en el *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM* y en el libro homenaje al profesor M. BASSOLS.